

Consejo Nacional de Operación CNO

Bogotá D. C., 14 de diciembre de 2012

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS
No. RADICACION: E-2012-011933 17/Dic/2012-09:50:18
MEDIO: CORREO No. FOLIOS: 4 ANEXOS: NO
ORIGEN CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN -CNO-
DESTINO German Castro Ferreira

Doctor
GERMAN CASTRO FERREIRA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS - CREG
Ciudad

Asunto: Comentarios a la Resolución CREG 113 de 2012 en consulta "Por la cual se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de gas natural, que hacen parte del Reglamento de operación de gas natural"

Respetado Doctor:

El Consejo Nacional de Operación en ejercicio de la función que la Ley 143 de 1994 le ha asignado, de acordar los aspectos técnicos para garantizar que la operación integrada del sistema interconectado nacional sea segura, confiable y económica y ser el ejecutor del Reglamento de Operación, presenta a continuación sus comentarios al proyecto de resolución del asunto. En la primera parte de la comunicación hacemos los comentarios generales a la Resolución, desde el punto de vista del marco institucional, a continuación comentarios generales y en la segunda parte presentamos un tema de alta importancia para la operación confiable, segura y económica del SIN, que tiene que ver con la coordinación gas - electricidad:

1. COMENTARIOS MARCO INSTITUCIONAL

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010, adoptadas por la Ley 1450 de 2011 se prevé que para el fortalecimiento institucional en el sector de gas natural se requiere (...) i) contar con un nuevo agente responsable de la gestión técnica del sistema nacional de transporte de gas natural, velando por la continuidad y seguridad del suministro en el corto y mediano plazo y la coordinación con el sector eléctrico; y ii) ajustar el rol que desempeña actualmente el Consejo Nacional de Operación de gas CNO, para que desarrolle los acuerdos operativos y protocolos que se requieran para nivelar el sector, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales."

El artículo 20 del Decreto 2100 de 2011 "Por el cual se establecen mecanismos para promover el aseguramiento del abastecimiento nacional de gas natural y se dictan otras disposiciones" prevé lo siguiente:

Consejo Nacional de Operación

CNO

*"Artículo 20. Gestión de la información operativa y comercial del sector de gas natural. **La CREG evaluará la necesidad** de implementar la prestación del servicio de gestión de la información operativa y comercial del sector de gas natural, **con el objeto de** propender por un uso más eficiente de la infraestructura de suministro y transporte de gas natural y, por ende, un mejor desempeño y coordinación entre los Agentes Operacionales.*

*Parágrafo. **En el evento de que la CREG decida** que se requiere contar con la prestación del servicio a que se refiere este Artículo, **establecerá la metodología** para seleccionar y remunerar dichos servicios, asegurando la neutralidad, la transparencia, la objetividad y la total independencia del prestador de los mismos, así como la experiencia comprobada en las actividades a desarrollar."*(negrilla fuera de texto)

El Decreto 2100 de 2011 fue expedido por el Presidente de la República, con base en las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resolución y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. En el artículo 20 del mencionado Decreto se le asigna a la CREG en el marco de su competencia, evaluar la necesidad de implementar la prestación del servicio de gestión de la información operativa y comercial del sector de gas natural y a continuación en el mismo artículo se prevé que si como resultado de la evaluación, la Comisión decide que para (...) "propender por un uso más eficiente de la infraestructura de suministro y transporte de gas natural y, por ende, un mejor desempeño y coordinación entre los Agentes Operacionales.", establecerá la metodología de selección y remuneración de dichos servicios.

La Comisión en ejercicio de las funciones que le son asignadas por las Leyes 142 y 143 de 1994 y de manera específica en desarrollo de las tareas previstas desde la Ley 1450 de 2011 y reglamentadas en el Decreto 2100 de 2011, pone en consulta para recibir comentarios la Resolución CREG 113 de 2012 "Por la cual se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de gas natural, que hacen parte del Reglamento de operación de gas natural", facultado por el literal c) del artículo 74 de la Ley 143 de 1994, que dispone como una función especial de la CREG, (...) "establecer el reglamento de operación para ... regular el funcionamiento del mercado mayorista de ... gas combustible." En desarrollo del objetivo fundamental de la Resolución CREG 113 de 2012, la Comisión propone la reglamentación de los aspectos comerciales del mercado mayorista de gas natural, como parte del reglamento de operación y como un elemento institucional importante incorpora la figura del Gestor de Mercado.

Consejo Nacional de Operación

CNO

Al respecto celebramos que la Comisión, atendiendo el propósito de fortalecimiento institucional de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y después de evaluar la pertinencia de contar con un agente que se encargue de la prestación de los servicios de gestión de la información operativa y comercial del sector de gas natural, determinó la necesidad de su existencia, para que entre otras funciones se organice y centralice su información comercial y operativa. En este sentido recomendamos a la Comisión dar claridad acerca de la naturaleza jurídica del gestor de mercado, dado que no obstante está justificada la necesidad de su creación, la cual compartimos, no está claro cuál será el acto de su constitución, a pesar de que en el Documento 062 de 2012 se prevé que (...)“estará sujeto a contrato regulatorio por un periodo definido y su selección cumplirá principios de objetividad y transparencia”.

De acuerdo a la presentación de la Resolución CREG 113 que llevó a cabo la Comisión, se prevé como aspectos institucionales que el gestor del mercado estará sujeto a regulación de la CREG y a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD; sobre este último aspecto es importante que se considere lo previsto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de (...)“que la competencia de esta Superintendencia se contrae a ejercer vigilancia sobre las personas prestadoras de servicios públicos a que se refiere el artículo 15 de la ley 142 de 1994, o que sin haberse acogido a ninguna de estas formas jurídicas se dediquen a prestar alguno de los servicios públicos o de las actividades a que se refiere el artículo 1 de la ley 142 de 1994.”¹. Por lo anterior sería recomendable que el gestor del mercado se constituyera como una sociedad anónima prestadora de servicios públicos del orden nacional, de carácter comercial, independiente de los sectores de gas y electricidad, cuyo objeto social principal, como lo prevé el Decreto 2100, no solo sería ser el gestor del mercado, sino también de la información operativa del sector de gas natural. Con base en lo anterior, proponemos la siguiente modificación a la definición del Gestor del mercado prevista en el artículo 3 de la Resolución CREG 113:

PROPUESTA:

Artículo 3. Gestor del mercado: agente responsable de la prestación de los servicios de gestión del mercado primario, de los mercados secundario y de corto plazo y de la operación del sector de gas natural, en los términos establecidos en esta Resolución.

¹ Concepto 047 de 2007. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Consejo Nacional de Operación

CNO

En desarrollo del lineamiento de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de contar con un agente responsable de la gestión técnica del sistema nacional de transporte de gas natural, que vele por la continuidad y seguridad del suministro en el corto y mediano plazo y la coordinación con el sector eléctrico, recomendamos que en la Resolución definitiva sea explícita la función que el gestor del mercado tendría de compartir la información operativa del sector de gas natural con el operador del Sistema eléctrico para la debida coordinación de los dos sectores.

Sobre el segundo lineamiento de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de fortalecimiento institucional del sector de gas natural, se prevé el ajuste del rol que desempeña actualmente el Consejo Nacional de Operación de gas, para que desarrolle los acuerdos operativos y protocolos que se requieran para nivelar el sector, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. En este sentido, consideramos que como cuerpo asesor de la Comisión creado por la Ley 401 de 1997 y para que válidamente pudiera ejercer la función que se le asigna en el parágrafo 3 del artículo 11 de la Resolución CREG 113, de coordinar con los productores-comercializadores, los comercializadores de gas importado, los procesadores de gas en el SNT y los transportadores, las suspensiones por labores programadas para reparaciones técnicas o mantenimientos, debe revisarse y ajustarse su rol desde el punto de vista de su creación legal. Como fundamento de lo anterior, encontramos también que consecuente con la naturaleza jurídica actual del CNO gas, en el artículo 21 del Decreto 2100 de 2011, se prevé que *"Cuando la CREG lo solicite, el CNOG expedirá los Acuerdos y Protocolos Operativos que se requieran con el fin de establecer los procedimientos, definiciones y parámetros básicos que deben regir para: ... (iii) la coordinación de los Agentes que utilicen el SNT cuando se presenten Insalvables Restricciones en la Oferta de Gas Natural o Situaciones de Grave Emergencia Transitorias y No Transitorias o Racionamiento Programado de gas natural de que trata el Decreto 880 de 2007."* (negrilla fuera de texto), o por su propia iniciativa podrá someter a consideración de la Comisión los protocolos y acuerdos operativos que se requieran para garantizar una operación segura, confiable y económica del SNT. Por lo que de manera alguna el CNO gas podría ejercer una función operativa como la que se propone en la Resolución CREG 113, de coordinación de mantenimientos.

Al respecto recomendamos a la Comisión considerar que la función de coordinación de los mantenimientos sea asignada al agente que presta los servicios de gestión del mercado; el cual según lo previsto en el artículo 5 de la misma Resolución, centraliza la información operativa y tal como está definido en el literal c, numeral 4.1 del Anexo 1, tendría que recopilar la información sobre las indisponibilidades no programadas, además de coordinar las

Consejo Nacional de Operación

CNO

indisponibilidades cuando se trata de eventos programados, para lo cual contaría con los protocolos y acuerdos operativos propuestos por el CNO gas y adoptados por la Comisión.

2. COMENTARIOS GENERALES

En uno de los Considerandos de la Resolución en consulta, la Comisión prevé lo siguiente respecto al sector eléctrico: *"Las plantas de generación de energía a base de gas están sujetas a la posibilidad de redespachos en el sector eléctrico, lo cual implica renominaciones, tanto de suministro como de transporte de gas natural durante el día de gas."*, sin embargo y a pesar de la anterior referencia, no encontramos en el articulado señales regulatorias de medidas orientadas a la coordinación de los dos sectores y a la mitigación de los riesgos operativos derivados de esta falta de coordinación.

- No obstante en el Documento 063 de 2012 se prevé que como compradores en el mercado primario de gas podrán participar *"Otras empresas de servicios públicos que tengan dentro del objeto social la comercialización de gas natural."*, recomendamos que para dar mayor claridad a la definición de los Participantes del Mercado, se haga explícito la participación de los agentes térmicos a gas.

- En la propuesta regulatoria se incluye el pago de penalizaciones o compensaciones por parte del remitente ante variaciones en la entrada y salida, cuando estas superan el 5% respecto al valor nominado, lo cual es inconveniente e ineficiente para la flexibilidad operativa y la atención adecuada de la demanda térmica, restringe los márgenes de maniobra para la atención de redespachos y autorizaciones inmediatas que atienden contingencias eléctricas para la atención de la demanda, e incrementa la descoordinación entre los dos sectores. Esto porque la regulación vigente que rige los redespachos (1.5 horas) o autorizaciones (inmediatas) que implican cambios en los requerimientos iniciales de gas natural del sector eléctrico, no es compatible con los tiempos mínimos para realizar y aceptar renominaciones (6 horas) de que dispone el sector gas natural para aceptar dichos cambios.

- Las cantidades de gas natural que podrán ser adquiridas con los nuevos mecanismos contractuales establecidos en el borrador de resolución tienen la característica que deben ser tomadas o pagadas de manera diaria y no mediante una evaluación anual como se está haciendo, lo cual incrementa el riesgo de adquisición de cantidades de gas para los agentes térmicos que utilizan este combustible, enfrentándolos a una mayor incertidumbre frente a las cantidades con las que necesitan contar para la atención de los despachos y redespachos que permitan el cubrimiento seguro de la demanda eléctrica. Esta incertidumbre y los riesgos asociados se reflejarían diariamente en la operación

Consejo Nacional de Operación

CNO

del sector eléctrico e impactaría la coordinación de los dos sistemas, gas y electricidad, pudiendo afectar la confiabilidad en la atención de la demanda.

- La estandarización de los mecanismos contractuales funciona adecuadamente para el sector eléctrico bajo un esquema de mercado en el que existen alternativas de una infraestructura idónea que flexibiliza la operación, como la regasificación, el almacenamiento y parqueo, de manera que el flujo no utilizado se convierta en stock para uso intertemporal y se mitiguen los riesgos de atención segura y confiable de la demanda, asociados a la falta de coordinación de los sectores de gas natural y la operación eléctrica.

- La propuesta establece que las subastas se realizarán una vez al año, con una anticipación no mayor a catorce meses a la fecha de inicio de los contratos de suministro a subastar, por lo que agradecemos a la Comisión que se sincronice la fecha de entrega de los contratos de gas natural para el respaldo de OEF con la fecha de realización de las subastas de adjudicación de gas natural, de tal manera que los agentes generadores tengan una mayor certeza de las alternativas de suministro de este combustible.

- Se solicita a la Comisión que la opción de contratación bilateral para cubrimiento de OEF con los comercializadores importadores sea más amplia para incluir gas para pruebas o generaciones bajo instrucción del CND. Ello considerando las grandes inversiones que harían los agentes generadores para viabilizar la infraestructura de importación de gas en el país y a la posibilidad de utilizar este gas para cualquier tipo de generación, independientemente de si se presenta una condición hidrológica crítica en el SIN.

- Según lo dispuesto en el parágrafo 5, Artículo 8, del proyecto de resolución, se solicita aclarar a la Comisión que los generadores térmicos del interior que opten por gas natural importado para respaldar sus OEF y que usen el gasoducto en contraflujo (Yumbo – Vasconia), deben pagar únicamente las obras necesarias para la ampliación de la infraestructura existente y garantizar la bidireccionalidad y en cuyo caso, no es necesario la firma de una OCT, dado que no hay costos fijos adicionales cuando la capacidad contratada en la dirección normal sea mayor a la necesitada por el generador térmico. En caso contrario, si debería firmarse una OCT.

3. COORDINACIÓN GAS ELECTRICIDAD

3.1 Antecedentes

El sector de electricidad y gas tienen una relación de interdependencia que hace que las decisiones que se adoptan para uno de ellos afectan el

Consejo Nacional de Operación

CNO

desempeño del otro. Desde el punto de vista de la seguridad, confiabilidad y economía de la operación del Sistema Interconectado Nacional, ha sido ampliamente reiterada ante las distintas autoridades de Gobierno la necesidad de adoptar medidas orientadas a la coordinación de los dos sectores, las cuales implican adecuación del marco institucional y la revisión, modificación y adopción de medidas regulatorias para los dos sectores.

Para el análisis del tema es pertinente identificar que existen diferencias estructurales entre los dos sectores; institucionales y de operación, que hasta la fecha no han posibilitado darle solución a las dificultades que se presentan en la operación del SIN, no obstante se han hecho acercamientos y creado instancias no formales de coordinación, como el del Comité de Mantenimientos e Intervenciones del CNO gas.

Es bien conocido de parte de la Comisión las dificultades en la coordinación de los sectores gas y electricidad, en especial en lo que se refiere a la demanda de gas de las plantas térmicas. Los tiempos de redespacho o respuesta en tiempo real del sector gas no se corresponden con las necesidades y dinámica requeridas en el sector eléctrico. Como consecuencia de lo anterior, la necesidad de ajustes a la producción de plantas térmicas necesario para preservar la seguridad o confiabilidad de la atención de la demanda del SIN, se enfrenta a la dificultad de los tiempos e inflexibilidades en la respuesta del sector gas.

En cuanto a la planeación se evidencia las dificultades de una coordinación efectiva de ambos sectores, en especial en la coordinación de salidas o desconexiones programadas del sector gas, las cuales se efectúan finalmente según los requerimientos del sector gas, ignorando en muchas ocasiones acuerdos ad hoc con el sector eléctrico. Además y debido a que no hay un ente encargado de la centralización de la información de gas, no se cuenta con mecanismos formales para el intercambio de información entre los sectores de gas y electricidad, acudiendo a instancias que por su carácter de informalidad pueden generar riesgos para la operación de los dos sectores y comprometer el abastecimiento energético.

3.2 Propuestas

Como se ha indicado anteriormente, las mayores dificultades para lograr la coordinación operativa entre los sectores gas y electricidad son: i) las mayores inflexibilidades y tiempos de respuesta del sector gas y ii) el cumplimiento de los tiempos de salidas o desconexiones programadas del sector gas. Para subsanar en gran medida lo anterior el CNO recomienda las siguientes acciones:

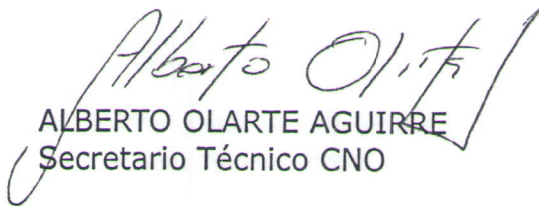
Consejo Nacional de Operación CNO

- a. Fortalecer la infraestructura de suministro y transporte del sector gas, en especial con esquemas que permitan reducir los tiempos de respuesta del sector gas a renominaciones y modificaciones en tiempo real.
- b. Formalizar la coordinación operativa de los sectores gas y electricidad, con señales claras de cumplimiento de las acciones acordadas entre ambos.

Para lograr lo anterior deberá crearse, por quien corresponda, la institucionalidad necesaria para dotarla de la autoridad para coordinar y exigir el cumplimiento de los acuerdos de la operación entre el sector gas y electricidad.

Por lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que la Resolución CREG 113 de 2012 en consulta, da señales claras sobre la necesidad de centralizar la información del mercado y operativa del sector de gas natural a través del Gestor del Mercado, solicitamos de manera respetuosa se adopten las medidas regulatorias que acerquen los dos sectores y se mitiguen los riesgos asociados por su falta de coordinación.

Respetuosamente,


ALBERTO OLARTE AGUIRRE
Secretario Técnico CNO